

Fernández Leiceaga, X.

*La Ley gallega de disciplina presupuestaria...*

## LA GALLEGA DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: UN ANÁLISIS CRÍTICO

XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA  
Universidad de Santiago de Compostela

*Recibido:* 22 de junio de 2011*Aceptado:* 22 de diciembre de 2011

---

**Resumen:** En este trabajo se efectúa un análisis crítico de la reciente Ley gallega de disciplina presupuestaria. Su principal novedad consiste en establecer una regla de variación máxima del gasto no financiero de la Comunidad Autónoma en la fase álgida del ciclo económico. Una aplicación retrospectiva al período 2002-2010 indica que la Ley implicaría un intenso control del gasto y una notable reducción de la deuda de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, se detectan algunos problemas de aplicación. El primero, que la variable independiente es la previsión de expansión del PIB, introduciendo un carácter de discrecionalidad al ser responsabilidad gubernamental. Se comprueba qué sucedería de utilizar una regla objetiva, como la evolución pasada del producto. El segundo problema radica en la aplicación de la regla solo a la fase álgida del ciclo. El cambio de coyuntura eleva el margen discrecional del Gobierno, desvirtuando la finalidad de control del gasto perseguida. Por último, se discute también la posibilidad de equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo y la posibilidad de flexibilizar el destino de los superávits. **Palabras clave:** Estabilidad presupuestaria / Limitación del gasto autonómico / Finanzas públicas autonómicas / Reglas fiscales.

### GALICIAN LAW OF BUDGETARY DISCIPLINE AND FINANCIAL SUSTAINABILITY: A CRITICAL ANALYSIS

**Abstract:** In this work, a critical analysis of the recent change in the Galician law of budgetary discipline has been carried out. Its main point of difference consists of establishing a maximum variation rule relating to the non-financial expenditure of the autonomous community in the decisive phase of the economic cycle. A retrospective application of the rule to the period 2002-2010 indicates that the law would imply an intense control of the expenditure and a remarkable reduction in debt of the autonomous community. Nevertheless, some problems in the application are detected. Firstly, the independent variable is the forecast of expansion of the gross domestic product, introducing a bias of discretion, as it is the responsibility of the government. It is proven that this would happen when using an objective rule, as the evolution passed from the product. Finally, the possibility of budgetary balance throughout the cycle and the ability to make the destination of the surplus flexible is considered.

**Keywords:** Budgetary stability / Regional spending limitation / Regional public finance / Fiscal rules.

---

## 1. INTRODUCCIÓN. LA LEY DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA EN EL CONTEXTO DE LA ESTABILIDAD

La Ley de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera aprobada por el Parlamento de Galicia en fechas recientes se inscribe en el proceso de consolidación fiscal que está viviendo España para ajustarse a los compromisos adquiridos en el seno de la Unión Económica y Monetaria y garantizar el saneamiento de las cuentas públicas, extremadamente deterioradas en los últimos ejercicios (Fernández Benito, Iglesias Quintana y Morano Larraqueta, 2010). El marco de referencia es la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (RDL 2/2007, de 28 de diciembre)

(LGEP), aplicable al conjunto de las Administraciones Públicas españolas. La iniciativa legislativa había comenzado en el año 2001 con la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria (González Páramo, 2001), con una actualización en el año 2006 para flexibilizar el principio de estabilidad, formulándolo para el conjunto del ciclo, así como para establecer los instrumentos que permitiesen acordar los objetivos de estabilidad entre la Administración central y las Administraciones territoriales para respetar la autonomía de estas.

Sin embargo, la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en cada comunidad no es objeto de regulación completa en la ley general. El marco básico, definido por los principios de estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia, es común. Un juego a dos niveles –multilateral y bilateral– permite concretar el objetivo de estabilidad para cada comunidad (Fernández Llera y Monasterio Escudero, 2010). Pero su plasmación en la elaboración, gestión y liquidación del documento presupuestario es competencia de cada autonomía. También lo es la determinación de un techo de gasto que ajuste la evolución de este al conjunto del ciclo económico.

La LGEP indica, para el conjunto de las Administraciones, la necesidad de elaborar, aprobar y ejecutar con carácter general los presupuestos con superávit o equilibrio. A partir de un cierto nivel de expansión del producto interior bruto –que fue fijado en el 3% con posterioridad–, las comunidades autónomas tienen que presentar superávit; por debajo de cierto nivel de crecimiento económico es autorizable un déficit presupuestario. Este desequilibrio está limitado para el conjunto de las autonomías al 0,75% del PIB. Adicionalmente, podrán incurrir en un déficit para la financiación de programas de inversión productiva no superior al 0,25% del PIB.

La Ley gallega de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera avanza en la confección de un marco limitativo de la expansión del gasto en diversas fases del ciclo económico con tres elementos centrales:

- a) Al igual que la Administración general, la Comunidad Autónoma debe establecer un escenario presupuestario plurianual, con un horizonte de tres años para ingresos y gastos. Sobre este marco alargado temporalmente, el *Consello* de la Xunta de Galicia debe acordar un límite de gasto no financiero que será remitido al Parlamento de Galicia para su aprobación<sup>1</sup>. Por lo tanto, incorpora un escrutinio público y una discusión crítica del objetivo de gasto. Loable ejercicio de transparencia que adelanta el que se produce en el debate presupuestario.
- b) El aspecto más destacable de la Ley es la limitación adicional introducida en la fase alta del ciclo económico, definida como aquella en que la previsión de cre-

---

<sup>1</sup> Y que podrá ser ajustado con posterioridad en función de la variación de los ingresos de la financiación autonómica y de los fondos finalistas incorporados al proyecto de presupuestos de la Administración General del Estado.

cimiento del producto interior bruto real de la Comunidad supere el 2,5%. En este supuesto, la tasa de crecimiento del gasto no financiero en términos homogéneos no deberá superar la tasa de variación esperada del PIB nominal. Se trata de una regla simple en apariencia, aunque conviene hacer las siguientes especificaciones:

- Incorpora un elemento de subjetividad, al ser la variable elegida para caracterizar la posición en el ciclo económico una previsión de evolución del producto de la que es responsable la propia Xunta de Galicia. Más adelante discutiremos ampliamente este aspecto.
  - La variable objetivo es el gasto no financiero en términos homogéneos: deja fuera los fondos finalistas, así como las aportaciones adicionales de recursos que amplíen la capacidad financiera de la Comunidad Autónoma, bien por medio de transferencias o por la aplicación de nuevas figuras tributarias. La Ley no contempla los supuestos de reducción de recursos más allá de la referencia del artículo 7.3<sup>2</sup>, pero la aplicación de un principio de simetría, y también de realismo, obligaría a una toma en consideración: la eliminación de algunas figuras impositivas o la reforma estructural de algunos tributos afectó a la baja a la capacidad de gasto de la Comunidad en el último ciclo alcista.
  - El gasto no financiero tiene dos componentes: el gasto corriente y el gasto de capital no financiero. Las restricciones para el incremento del gasto favorecen estrategias de ajuste de los gastos de capital para prolongar la senda deseada de evolución del gasto corriente. Este comportamiento llevaría a la Comunidad Autónoma a una situación de insostenibilidad.
  - La LGEP determina, como ya hemos visto, la necesidad de garantizar un superávit presupuestario a partir de cierto nivel de expansión del producto. La ley gallega de disciplina presupuestaria concreta en el caso de Galicia el punto a partir del que debe operar esa obligación, situándolo en el 2,5%. Y sobre todo, pretende hacer operativo el criterio de prudencia a la hora de formular las políticas de gasto en coyunturas con facilidad para la obtención de nuevos recursos. Determina la cuantía del superávit como la diferencia entre el crecimiento previsto de los ingresos (en términos corrientes) y la variación del PIB nominal (que sería el límite máximo de evolución del gasto no financiero homogéneo). Al hacerlo así, limita la capacidad de decisión del ejecutivo autonómico sobre el techo de gasto en la fase alta del ciclo económico por medio de la introducción de reglas instrumentales que reducen la discrecionalidad.
- c) La necesidad de destinar el superávit de ingresos así generado a reducir la deuda acumulada por la Comunidad, sin contemplar otro tipo de destino de los excedentes generados.

---

<sup>2</sup> “En la fase de elaboración y aprobación de las disposiciones legales que supongan mayores gastos o menores ingresos, los órganos gestores habrán de valorar sus repercusiones y sus efectos financieros, y se supeditarán de forma estricta al cumplimiento de las exigencias del principio de sostenibilidad financiera”.

## 2. UNA APLICACIÓN A LOS AÑOS DE LA BURBUJA: EL TECHO DE GASTO EN ACCIÓN

### 2.1. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA EN LOS AÑOS DE LA BURBUJA

El período 2002-2008 constituyó la fase álgida del último ciclo económico en Galicia: la expansión anualizada del producto en términos reales superó el 3,1%. Si nos atenemos a la fase 2003-2007, la variación fue mayor del 3,5%. Las previsiones presupuestarias en términos de gasto no financiero<sup>3</sup> pasaron de 6.301 millones de euros a 10.130 millones de euros corrientes, con un incremento acumulado superior al 60%. La previsión relativa al gasto no financiero homogéneo –la variable objetivo en la Ley gallega de disciplina presupuestaria– se incrementó aún un poco más: un 65%, a una tasa anual de crecimiento nominal del 8,77%: de estas cifras, aproximadamente la mitad de la variación correspondió a una expansión de la capacidad real de gasto. La Xunta de Galicia tendría un tercio más de capacidad de gasto en el año 2008 que en el año 2002.

Los ingresos no financieros liquidados superan ampliamente en cada ejercicio a los considerados en las previsiones iniciales de gastos no financieros y, con excepción del último año de la serie (2008), también exceden a los gastos no financieros liquidados. Se formulaba una política presupuestaria muy expansiva que aparecía como moderada al final de ejercicio gracias a la intensa repercusión del crecimiento económico sobre la recaudación impositiva de las haciendas central y autonómica, lo que justificaba proseguir con esa orientación.

**Tabla 1.- Evolución de los gastos no financieros de la Xunta de Galicia**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MILLONES DE EUROS CORRIENTES									
1. Gastos no financ. previstos	6301,91	6792,95	7172,75	7893,13	8695,80	9431,50	10130,40	10581,10	10251,10
2. GNF en términos homog. previstos (GNF*)	5592,22	6055,37	6397,10	7081,18	7825,25	8666,31	9236,66	9671,40	8750,52
3. GNF liquidados	6458,24	6854,64	7480,31	8308,11	8968,02	9613,01	10459,69	10668,58	9551,44
4. INF liquidados	6545,95	6885,37	7665,34	8322,21	9054,82	9859,01	10256,44	10333,51	8458,64
PORCENTAJES									
5. Incremento GNF previstos		7,79	5,59	10,04	10,17	8,46	7,41	4,45	-3,12
6. Incremento GNF*		8,46	5,64	10,69	10,51	10,75	6,58	4,71	-9,52
7. Increm. GNF liquidados		6,14	9,13	11,07	7,94	7,19	8,81	2,00	-10,47
8. Incremento INF liquidados		5,19	11,33	8,57	8,80	8,88	4,03	0,75	-18,14
MILLONES DE EUROS CORRIENTES									
9. Difer. liquid./Prev. GNF	156,33	61,69	307,56	414,98	272,22	181,51	329,29	87,48	-699,66
10. Dife. liquid. INF-GNF	87,71	30,72	185,03	14,10	86,80	246,00	-203,25	-335,07	-1092,80
PORCENTAJES									
11. Increm. PIB nom. Galicia		6,7	7,4	7,7	8,7	7,5	4	-2,4	1,4

NOTA: Los GNF previstos son de elaboración propia, restando de los GNF que figuran en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma las transferencias a corporaciones locales (ingresos). Los GNF en términos homogéneos previstos son de elaboración propia a partir de los presupuestos iniciales de la Xunta de Galicia de cada año, restando los recursos finalistas previstos.

FUENTES: Xunta de Galicia: presupuestos de diversos años; Ministerio de Economía y Hacienda: liquidaciones de presupuestos de la Xunta de Galicia de diversos años.

<sup>3</sup> En todos los casos las cifras están expresadas sin la participación local en tributos del Estado que circula a través de la Comunidad Autónoma.

## 2.2. LOS EFECTOS DE LA LEY: UNA MIRADA RETROSPECTIVA

Entre los años 2002 y 2008 la economía gallega, como la española, estuvo en la situación en que debía ser aplicada la regla de evolución del gasto no financiero. Con la Ley de disciplina presupuestaria vigente en ese período, ¿qué habría sucedido con las cuentas públicas de Galicia?

La Ley indica que el límite de crecimiento del gasto marcado por la evolución del PIB nominal dependerá de las previsiones de crecimiento real de la economía gallega. Usamos el cuadro macroeconómico de los presupuestos de la Xunta de Galicia y estimamos la inflación prevista para calcular el incremento nominal del PIB<sup>4</sup>. En todos los ejercicios considerados (2002-2008) debería aplicarse la regla de la Ley.

**Tabla 2.-** Evolución de los GNF\* según la regla de la Ley

MILLONES DE EUROS CORRIENTES	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. GNF*Regla Ley	5592,22	5.916,57	6.318,90	6.647,48	7.072,92	7.560,95	8.014,60
2. GNF* - GNF*Regla Ley		138,80	78,20	433,70	752,33	1.105,36	1.222,06
3. Diferencia acumulada		138,80	217,01	650,71	1.403,04	2.508,40	3.730,46

FUENTE: Elaboración propia.

La comparación entre la aplicación de la regla del incremento del gasto no financiero en términos homogéneos como máximo en el aumento del PIB nominal y el comportamiento de los presupuestos iniciales indica que la restricción de la capacidad de gasto sería considerable. Se produciría un ajuste progresivo desde cifras moderadas (138 millones de euros en el año 2003) a reducciones más notables (1.222 millones de euros en el año 2008). Este ascenso progresivo de las diferencias entre la aplicación de la nueva regla y la evolución real del gasto no financiero homogéneo se explica porque la caída en la capacidad de gasto se consolida y, por lo tanto, afecta a todos los ejercicios futuros mientras no deje de ser aplicada la regla fiscal de limitación del gasto. En el año  $x+1$  la evolución prevista del PIB nominal se aplica, para determinar el techo del gasto no financiero, al gasto ya ajustado del año  $x$ . Como la coyuntura encadenó siete años consecutivos de previsión de crecimiento del PIB nominal superior al 2,5%, la limitación produce una acumulación progresiva de diferencias.

La diferencia acumulada al finalizar el ejercicio 2008 (los menores gastos autorizados entre los años 2003 y 2008) alcanza una cifra considerable: 3.730 millones de euros. Su aplicación para la reducción de la deuda de la Comunidad Autónoma dejaría a esta con solo 224 millones de euros de deuda a 31 de diciembre de 2008, eliminando más del 90% de la existente<sup>5</sup>. La Comunidad Autónoma de Galicia

<sup>4</sup> En algunos ejercicios no figuraba en el cuadro macroeconómico la previsión de la inflación.

<sup>5</sup> Sin tener en cuenta los menores gastos financieros en que incurriría la Comunidad Autónoma. Si también los computamos la deuda desaparecería: los gastos financieros acumulados se aproximan a los 1.000 millones de euros en los siete ejercicios.

afrontaría la inversión del ciclo a partir del año 2008 con un ínfimo nivel de deuda, aumentando su capacidad financiera para enfrentarse a la coyuntura adversa; y contando con un nivel de gasto público no financiero muy inferior y facilitando la sostenibilidad de las cuentas públicas. Por lo tanto, éxito del ajuste en sus propios términos en la fase alcista del ciclo: contención del gasto no financiero, reducción del apalancamiento de la Comunidad Autónoma.

**Tabla 3.-** Evolución de la deuda de la Comunidad Autónoma de Galicia, 2001-2010

Millones de euros corrientes	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Galicia	3.118	3.157	3.186	3.265	3.397	3.535	3.712	3.954	4.843	6.162
Total Com. Autón.	43.706	46.460	48.995	51.994	56.849	57.961	59.827	69.806	87.665	115.455
MILLONES DE EUROS CORRIENTES										
Variación en términos absolutos		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Galicia		39	68	147	279	417	594	836	1.725	3.044
Total Comunidade Autónoma		2.754	5.289	8.288	13.143	14.255	16.121	26.100	43.959	71.749
PORCENTAJE										
Evolución 2001=100	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Galicia	100,00	101,25	102,18	104,71	108,95	113,37	119,05	126,81	155,32	197,63
Total Com. Autón.	100,00	106,30	112,10	118,96	130,07	132,62	136,89	159,72	200,58	264,16

FUENTE: Banco de España: *Boletín Estadístico*.

### 3. ALGUNOS ASPECTOS CRÍTICOS

#### 3.1. LAS DIFICULTADES DE LA REGLA ELEGIDA

La regla escogida liga la variable dependiente u operativa –la variación del gasto no financiero homogéneo de la Comunidad Autónoma– a las previsiones macroeconómicas formuladas por el Gobierno autonómico e integradas en la ley de presupuestos de cada año, en concreto a la previsión de evolución del producto interior bruto en términos reales, pues cuando supere el nivel del 2,5% entra en funcionamiento la regla que limita la expansión del gasto no financiero al incremento del producto interior bruto en términos nominales.

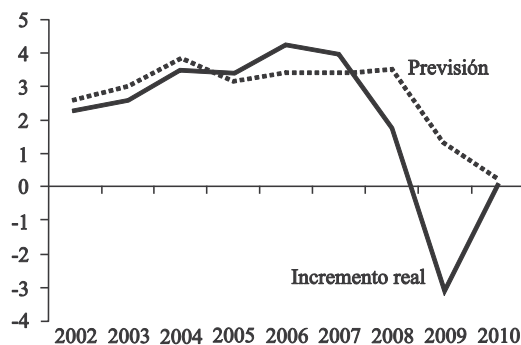
La operatividad de la regla no depende de variables observables; se vincula de forma crucial a una previsión incierta y subjetiva. Hay dos aspectos que deben ser comentados:

- a) Existen dificultades objetivas y controversias técnicas. La probabilidad de equivocarse es elevada. En el gráfico 1 contrastamos *ex post* esa desviación. Entre los años 2002 y 2004 se produjo una sobreestimación del crecimiento, mientras que en el período 2005-2007 sucedió lo contrario. La curva de las previsiones tendió a ser más llana que la de la evolución real de la economía, sobreestimando el crecimiento cuando este era reducido e subestimándolo en la fase alta del ciclo; además, el cambio drástico de coyuntura que tuvo lugar en el año 2008 no



fue previsto. El signo de las desviaciones es variable, pero con diferencias notables.

**Gráfico 1.-** Evolución real y *previsión* del PIB en Galicia, 2002-2010



FUENTE: Elaboración propia.

Para evaluar el momento del ciclo en que se encuentra la economía de Galicia lo razonable sería estimar el *output gap*, definido como a distancia entre la producción real y la potencial, utilizando alguna de las técnicas habituales<sup>6</sup>. En los últimos ejercicios esta es justamente la técnica utilizada<sup>7</sup>. Pero Castañeda (2009, p. 159) indica que “*si ya es la estimación del output gap registrado un ejercicio técnico sujeto a incertidumbre y controversia, su previsión conlleva un considerable margen de error*”. En la misma línea, Hernández de Cos (2010, p. 41) destaca que “*en primer lugar, no resulta sencillo evaluar el momento del ciclo económico en el que nos encontramos. La brecha de producción o distancia entre el output observado y el potencial es una variable no observable y sobre la que existe mucha controversia sobre su medición, sobre todo, en tiempo real, que es precisamente lo relevante desde el punto de vista de las decisiones de política económica. De hecho, existe una cierta evidencia de que los errores de estimación en tiempo real de la brecha de producción pueden ser significativos y pueden dar como resultado errores no despreciables de política económica*”.

- b) Sin embargo, las previsiones obedecen a una lógica política, además de técnica, al ser en último extremo tanto un ensayo de anticipación de la realidad como una propuesta gubernamental (un objetivo a alcanzar). Las discrepancias entre organismos, gobiernos, institutos, universidades o expertos en la formulación de previsiones elevan los grados de libertad de los gobiernos a la hora de formular aquellas que más se ajusten a sus intereses. De ser así, escoger la previsión del

<sup>6</sup> La estimación de la tendencia Hodrick-Prescott del PIB a precios de mercado o la estimación de la tendencia lineal del PIB.

<sup>7</sup> Para el año 2011 se pueden consultar los presupuestos de la Xunta de Galicia, *Informe económico-financiero*, p. 32.

output como variable de referencia introduce un elemento de elevada discrecionalidad, que es justamente lo que se pretende evitar con la conversión en ley de reglas fiscales.

Podemos anticipar el sesgo que tomen las desviaciones intencionadas a partir de la determinación de los intereses de los decisores en el sector público. Brennan y Buchanan (1980) establecieron la hipótesis de la maximización de los ingresos fiscales como la pertinente para caracterizar el comportamiento del sector público. Los gobernantes, que aspiran a ser reelegidos, elevan la capacidad de atender intereses específicos al disponer de más recursos. Aunque existen numerosas críticas<sup>8</sup>, podemos considerar aquí esta hipótesis en la medida en que constituye el presupuesto implícito de la Ley de disciplina presupuestaria.

En esta línea, la sobreestimación del crecimiento económico solo tendría interés para los gobiernos si los ingresos previstos –que determinan la capacidad de gasto con déficit nulo– están ligados de manera mecánica a las variables económicas. Antes de la aprobación de la Ley de disciplina presupuestaria no existía una relación nítida.

Pero también debe tenerse en cuenta un componente de rendimiento publicitario: la previsión de expansión del PIB que acompaña al documento presupuestario expresa la ambición del Gobierno en relación con la evolución de la economía y con la estimación del impacto de una política económica adecuada. En la discusión inicial del presupuesto es preferible una formulación ambiciosa que recoja el vigor y la confianza del ejecutivo pero, a la hora de rendir cuentas, en el cierre del ejercicio la subestimación inicial presenta ventajas, ya que permite presentar resultados más altos que los previstos. Y los gestores ganan autonomía si preservan recursos del debate presupuestario para poder distribuirlos de manera más discrecional y menos transparente a lo largo del ejercicio. Por lo tanto, los incentivos son ambiguos, siendo previsible que varíen en función del ciclo económico –cuanto más lejos del punto máximo del ciclo, más incentivos a la sobreestimación– y político –la proximidad a las nuevas elecciones también favorece la sobreestimación–, así como por la necesidad de garantizar la consistencia de las previsiones con los ingresos estimados.

Con la aprobación de la nueva Ley de disciplina presupuestaria el sistema de incentivos se altera. Con carácter previo a la aprobación de la Ley esta previsión no tenía efectos directos sobre las cifras globales del documento presupuestario. El optimismo o el pesimismo manifestado por el Gobierno formaba parte de la controversia política sin mayores efectos. Pero ahora la previsión de expansión real del producto determina el grado de libertad del ejecutivo a la hora de abordar las políticas de gasto; y de entrar en la región económica de aplicación de la regla fiscal, la previsión de incremento nominal de la economía establece la capacidad de gasto

---

<sup>8</sup> Para una autorizada discusión, véase Puy Fraga (1996, p. 272 y ss.).



máxima. Dentro de los márgenes de la situación, existen incentivos para escoger la tasa de variación del PIB real que resulte más acorde con las necesidades de gasto o con las estrategias dominantes en cada momento. La formulación de una hipótesis de crecimiento del 2,5% obliga a aplicar la regla de evolución que antes indicamos, pero rebajar una décima la previsión libera a la Xunta de Galicia de esa necesidad. Y de instalarse en esa previsión o en una superior, el ejecutivo tiene interés en elevar al máximo la expansión del PIB nominal<sup>9</sup>.

Se trata de un incentivo perverso, pues una hipótesis de menor crecimiento real (un 2,4% frente a un 2,6%, por ejemplo) permite formular un mayor crecimiento del gasto autonómico, cumpliendo estrictamente la Ley. En la región fronteriza del nivel de entrada en funcionamiento de la regla, equivocarse a la baja compensa, porque dota de un mayor grado de libertad a la política presupuestaria del ejecutivo; y de prever un resultado por encima del nivel del 2,5%, interesa maximizar tanto el incremento real como la tasa de inflación para elevar el techo del gasto financiero.

### 3.2. OTRAS FÓRMULAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA REGLA

Para evitar esta fuente de introducción de la discrecionalidad en una política fiscal basada en la regla caben, entre otras<sup>10</sup>, varias soluciones:

- a) La corrección posterior de los errores. Un ajuste *a posteriori* de las diferencias entre previsiones y realidad, obligando la reducción adicional del gasto en el ejercicio +1 si las previsiones de crecimiento no fueron perfectas. Esta sanción no está prevista en la ley: no hay consecuencias para el ejecutivo autonómico por unas previsiones erróneas.
- b) Una regla objetiva, que tenga en cuenta la evolución inmediatamente pasada de la economía (por ejemplo, para el año 2012 el crecimiento interanual entre junio de 2010 y junio de 2011), que podríamos denominar la norma de Friedman<sup>11</sup>. Esta solución eliminaría el carácter discrecional de la aplicación de la regla pero, en principio, agudizaría la dificultad en los momentos de inversión abrupta e intensa de la coyuntura, como sucedió entre los años 2008 y 2009.

<sup>9</sup> Hay que tener en cuenta que también en la previsión de evolución de los precios el ejecutivo goza de grados de libertad.

<sup>10</sup> Una revisión de la literatura sobre esta cuestión indica que las posibilidades son múltiples. Además de las analizadas a continuación, el recurso a paneles de expertos independientes –al estilo de los cinco sabios alemanes–, la fiscalización de las proyecciones macroeconómicas y fiscales por órganos de auditoría externa o instituciones de superior ámbito geográfico –como parece que está estudiando la Unión Europea–, o el recurso a oficinas parlamentarias, entre otros.

<sup>11</sup> En *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico* (2011, edición original del año 1979), Milton y Rose Friedman proponen una regla de limitación del crecimiento del gasto federal ligada al “incremento porcentual en el producto nacional bruto nominal en el último año natural” (p. 417, apéndice B).

Para el caso de Galicia efectuamos una estimación retrospectiva para el período 2002-2008 de los resultados de aplicar una regla basada en la tasa de variación real del PIB, manteniendo el mismo nivel de la ley (incremento del 2,5%). Por lo tanto, cuando el incremento del producto interior bruto real a precios de mercado supera el 2,5% en el ejercicio  $x-1$ , el gasto no financiero homogéneo del ejercicio  $x$  crecerá como máximo lo que lo haga el producto interior bruto nominal a precios de mercado en el año  $x-1$ . Los resultados se presentan en la tabla 4.

Esta nueva regla se aplicaría a seis ejercicios (2004-2009) y produciría resultados más moderados que los resultantes de aplicar el modelo de la Ley, aunque significativos. A finales del año 2009 el ajuste entre norma y realidad solo sería de 575 millones de euros; y el menor gasto acumulado en el conjunto del período alcanzaría los 1.995 millones, aproximadamente el 50% de la deuda viva en esa fecha.

**Tabla 4.-** Evolución de los GNF\* según la regla de Friedman

Millones de euros corrientes	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. GNF*Regla Friedman	5592,22	6064,45	6470,76	6949,60	7484,72	8135,89	8746,08	9095,92
2. GNF*-GNF*Regla Friedman			-73,66	131,58	340,53	530,42	490,58	575,48
3. Diferencia acumulada			-73,66	57,92	398,45	928,87	1419,45	1994,93

FUENTE: Elaboración propia.

- c) Una regla objetiva externa a la Xunta de Galicia. Esta regla podría tomar dos fórmulas alternativas: encomendar a un instituto independiente –determinado por mayoría cualificada en el Parlamento de Galicia– la producción de las previsiones de incremento del producto nominal y real para el siguiente ejercicio, eliminando el matiz político; o utilizar como referencia para la determinación de la fase del ciclo la economía española, utilizando las previsiones que el Ministerio de Economía y Hacienda tiene que incluir en el informe previsto en el artículo 8.2 de la LGEP. Esta solución no cambia simplemente la discrecionalidad de la Administración autonómica por la de la Administración central, por cuanto “*el margen de discrecionalidad política de este informe se reduce por la obligada consulta previa al INE y al Banco de España, debiendo contar también con las previsiones de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo*” (Fernández Llera y Monasterio Escudero, 2010, p. 142). Y dado el objetivo perseguido por la regla –limitar el crecimiento de los gastos autorizables en la fase alta del ciclo para ajustarlos a aquellos sostenibles en el conjunto del período–, la elevada dependencia de los recursos autonómicos de las transferencias procedentes de la Administración central –aproximadamente el 50% del total, aún después de la entrada en funcionamiento del último modelo de financiación autonómica– hace que sea tanto o más conveniente utilizar la posición cíclica de la economía española como de la gallega; por cierto, con una elevada sincronización.

### 3.3. ¿POR QUÉ LIMITAR LA APLICACIÓN DE LA REGLA A LOS AÑOS DE MÁS CRECIMIENTO?

La Ley de disciplina presupuestaria se formula en un marco temporal amplio, con el objetivo de “*garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera a lo largo del ciclo económico*” (artículo 1). Contempla el “*empleo de políticas fiscales expansivas que estimulen la demanda agregada en años de recesión*” (exposición de motivos). Son fines razonables, que superan las reglas fiscales clásicas para sustituirlas por reglas fiscales activas por las que “*la política fiscal debe ser expansiva en las etapas desfavorables del ciclo (y por tanto incurrir en déficit); lo que, compensado en las etapas activas del ciclo por superávit presupuestario, conduciría al equilibrio fiscal a lo largo del ciclo*” (Castañeda Fernández, 2009, p. 156), en la línea del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo del año 2005 o de la Ley de Estabilidad Presupuestaria española del año 2006.

Pero la Ley de disciplina presupuestaria gallega del año 2011 introduce una asimetría básica en el tratamiento de las diversas fases del ciclo. En la fase álgida el presupuesto tiene que formularse con superávit, determinándose, como vimos anteriormente, la evolución del gasto no financiero homogéneo. En la fase baja del ciclo el presupuesto debe ser formulado con equilibrio o, en circunstancias especiales, con déficit. Y se limita este al 0,75% del PIB. Tanto la necesidad de confeccionar escenarios de previsión plurianual, referidos a tres ejercicios (artículo 11), como la formulación por el *Consello* de la *Xunta* de un límite máximo de gasto que debe ser remitido al Parlamento para que lo apruebe (artículo 12) constituyen instrumentos que limitan la discrecionalidad del ejecutivo a la hora de formular las previsiones de ingresos de cada presupuesto, pues serán tales previsiones las que determinen los gastos en situación de equilibrio o de déficit limitado. Pero, quizás, no sean suficientes para evitar la ruptura con los fines perseguidos: a diferencia de lo que sucede en la fase más expansiva, no hay reglas específicas y verificables que determinen la evolución del gasto previsto. La discrecionalidad del ejecutivo es mayor<sup>12</sup>.

Se suscitan dos cuestiones adicionales:

- a) ¿Qué sucede si las previsiones presupuestarias de ingresos no son cumplidas y el presupuesto es cerrado con un déficit no previsto, superior a lo tolerado? La LGEP establece (artículo 10) que en caso de apreciar riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria el Gobierno de España podrá advertir a la Administración responsable. Si se confirma el incumplimiento —con un déficit superior al fijado— esa Administración deberá formular un plan económico-financiero de reequilibrio a tres años. Fernández Llera y Monasterio Escudero

---

<sup>12</sup> Agradezco a uno de los revisores de este artículo que me haya llamado la atención sobre la idea de Schick (2003): es pertinente que las reglas fiscales contengan más el gasto en las fases expansivas. Concordamos con esta posición, pero creemos que sigue existiendo un problema de salto al invertirse la coyuntura, como explicaremos a continuación.

(2010, p. 144 y ss.) indican que este mecanismo obliga a un ejercicio de transparencia, lo cual es positivo, pero no evita los riesgos ligados a la posibilidad de formular rectificaciones continuas del programa inicial

- b) ¿Qué sucede cuando la coyuntura se invierte y abandonamos la zona de aplicación de la regla de limitación automática de la variación del gasto no financiero? Siguiendo con el ejemplo utilizado, y dado que ya conocemos la liquidación presupuestaria de los ejercicios 2008, 2009 y 2010, podemos extraer algunas conclusiones.

Los derechos reconocidos siguieron una tendencia ascendente en el ejercicio 2009, pese a la peor evolución de la economía. La entrada en vigor del nuevo modelo de financiación autonómica elevó el volumen de recursos a disposición de las comunidades autónomas en relación con el modelo del año 2001 (De la Fuente, 2010). Además, las estimaciones de ingresos por parte de la hacienda central fueron optimistas<sup>13</sup> en exceso. Por lo tanto, las comunidades autónomas –incluida Galicia– efectuaron previsiones de ingresos en ascenso en el año 2009 sobre las del ejercicio anterior que, en gran medida, se cumplieron por las aportaciones adicionales de recursos debidas al sistema de financiación autonómica y a otros ingresos adicionales: la hacienda central plasmó “una restricción presupuestaria blanda para las comunidades autónomas” (Fernández Llera y Monasterio Escudero, 2010, p. 149). Los recursos cayeron abruptamente a continuación, trasladando el grueso de las dificultades de financiación de la Comunidad Autónoma a los años 2010 y 2011.

La transición entre los años 2008 –último ejercicio de sometimiento a la regla– y 2009, año en el que esta ya no funciona por estar la previsión de expansión del producto por debajo del 2,5%, abriría nuevos interrogantes. En la tabla 5 comparamos el límite de gasto no financiero de acuerdo con la regla en el año 2008 con los gastos no financieros previstos y liquidados en el año 2009 y los ingresos no financieros liquidados en el año 2009 en términos homogéneos.

**Tabla 5.-** El problema de la inversión de la coyuntura

Millones de euros corrientes	2008	2009	2010
1. GNF según regla Ley	8.908,34		
2. Previsión GNF	10.130,40	10.581,10	10.251,10
3. Liquidación GNF	10.459,69	10.668,58	9.551,44
4. Liquidación INF	10.256,44	10.333,51	8.458,64
PORCENTAJE			
Diferencias			
1. Diferencia GNF según regla 2008 con previsión GNF 2009		18,78	
2. Ídem. con liquidación GNF 2009		19,76	
3. Ídem. con liquidación INF 2009		16,00	

FUENTE: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Xunta de Galicia (varios años) y del Ministerio de Economía y Hacienda.

<sup>13</sup> Dando lugar a liquidaciones negativas para las comunidades autónomas que se sumaron a las del ejercicio precedente, mucho menores; liquidaciones negativas de los años 2008 y 2009 a devolver en cinco años.

De poder formular unas previsiones ajustadas a las liquidaciones, la capacidad de gasto no financiera se expandiría entre un 20% (gastos liquidados) y un 16% (ingresos liquidados), provocando en el peor año de la crisis una escalada del gasto de la Comunidad Autónoma. Con este criterio estaríamos cumpliendo estrictamente la LGEP del año 2006, pero quebrando la estrategia de moderación del gasto seguida hasta el momento.

Es preciso articular alguna regla que prolongue el efecto de contención del gasto durante la fase alta del ciclo para garantizar la continuidad de la estrategia y, por lo tanto, la sostenibilidad financiera de las cuentas de la Comunidad Autónoma. No hacerlo así hace vulnerable la política presupuestaria a las tendencias a la maximización del gasto de los responsables públicos en las fases intermedias o bajas del ciclo económico. En la tabla 6 simulamos la continuidad de aplicación de la regla del PIB nominal durante los ejercicios de los años 2009 y 2010. En el primero continúa aumentando la diferencia, pero en el año 2010 se cruzan ambas curvas tanto por la bajada de los ingresos no financieros –lo que se traslada a los gastos– como por la continuidad de previsiones positivas<sup>14</sup>.

**Tabla 6.-** Evolución de los GNF\* según la regla de la Ley, 2008-2011

Millones de euros corrientes	2008	2009	2010	2011
1. GNF*Regla	8.014,60	8.319,16	8.896,07	9.658,65
2. GNF*Regla + Nuevos recursos SF y anticipos			9.423,07	9.900,65
3. GNF* - GNF*Regla Ley	1.222,06	1.352,24	-145,55	-1.693,04
4. Diferencia acumulada	3.730,46	5.082,70	4.937,14	3.244,10

NOTA: En el año 2010 sumamos los nuevos recursos SF; en el año 2011 sumamos los anticipos.

FUENTE: Elaboración propia.

### 3.4. EL DESTINO DE LOS SUPERÁVIT

La intensa reducción del endeudamiento que provocaría a lo largo de un ciclo alcista la aplicación de una regla de limitación del gasto como la que está en la Ley obliga a cuestionarse si la indicada utilización de los excedentes de ingresos –reducir la deuda acumulada– es razonable. En el ejemplo que analizamos, la aplicación continuada de la regla durante el período 2002-2008 conduciría a la eliminación de los pasivos por parte de la Comunidad Autónoma al finalizar el período. La caída en la deuda acumulada se situaría, aproximadamente, en el 6% del producto interior bruto medio del período. Como la LEGP 2006 establece una referencia para al conjunto de las comunidades autónomas de un endeudamiento en los ejercicios recesivos del 0,75% del PIB, contaríamos con ocho años de déficit financiados con los excedentes acumulados durante la fase alcista –o algo menos si el PIB crece en términos reales–. En general, si el objetivo es el déficit cero en el conjunto del ciclo económico, la asimetría de las reglas que limitan la discrecionalidad presupuestaria

<sup>14</sup> En el año 2011, con los presupuestos iniciales, la diferencia sería ya muy significativa.

durante la fase alta y la fase recesiva convierte en puro azar la obtención de este resultado. Flexibilizar la LGEP del año 2006 para permitir a cada comunidad utilizar la reducción de la deuda en la fase alcista del ciclo para financiar proyectos de inversión<sup>15</sup> en la fase recesiva, con un límite anual que vendría determinado por la profundidad de la recesión, facilitaría el ajuste, así como la instrumentación de una política anticíclica más activa, que tiene buenos defensores (Krugman, 2008). Al finalizar el ciclo se mantendría el mismo nivel de deuda en términos nominales<sup>16</sup>, con una reducción significativa en términos de producto interior bruto.

La Ley gallega de disciplina presupuestaria solo es aplicable, en cuanto al uso de los superávits generados, si la Comunidad Autónoma parte de un nivel elevado de deuda viva. En otra circunstancia surgirá la cuestión de cómo emplear esos recursos. Tener en cuenta el nivel de deuda en relación con el PIB para flexibilizar la utilización de estos es una buena solución. Por debajo de un cierto nivel (un 5% o un 6%) se abriría la posibilidad de que al menos una parte del excedente fuera invertido en activos financieros de liquidez elevada y que estuviera disponible para la financiación de inversiones durante las fases de menor crecimiento, proporción que iría aumentando conforme la deuda fuera cancelándose.

#### 4. CONCLUSIONES

La Ley gallega de disciplina presupuestaria es la primera que en las comunidades autónomas complementa el marco normativo general de estabilidad financiera con la introducción de una regla fiscal específica para la determinación de la variación del gasto no financiero en la fase alcista del ciclo.

Aplicamos esa norma al período 2002-2010 y comprobamos que tiene un efecto poderoso para limitar la expansión del gasto en los períodos de más intenso crecimiento económico, posibilitando una notable reducción de la deuda acumulada.

Sin embargo, algunos aspectos de la norma son más discutibles. En primer lugar, al establecer como variable operativa la previsión de evolución del PIB real, introduce un elemento de discrecionalidad en la aplicación de la regla automática, generando inclusive incentivos perversos. Se proponen reglas alternativas, que evitan la inclinación política al desvincularse de decisiones de la Administración autonómica.

En segundo lugar, se suscita la dificultad de la transición desde la fase de la aplicación de la regla a aquella en que, por situarse la previsión de crecimiento por debajo del 2,5%, tan solo opera el marco general creado por la LGEP del año 2006. Dado que la limitación de la regla determinó una senda de evolución del gasto no financiero progresivamente por debajo de los ingresos no financieros, ahora apare-

---

<sup>15</sup> Con todas las cautelas para evitar el efecto arrastre sobre el gasto corriente.

<sup>16</sup> Esta tendría progresivamente menos valor, erosionada por la inflación.



ce un margen de actuación presupuestaria que antes no estaba disponible, y que permitiría políticas extremadamente expansivas del gasto público. La necesidad de una regla de evolución del gasto fuera de las fases álgidas del ciclo es una evidencia.

Por último, se suscita la necesidad de flexibilizar la LGEP del año 2006 para hacer posible el déficit cero en el conjunto del ciclo, al existir una asimetría entre el superávit no financiero en la fase alta del ciclo, que carece de limitación formal, y el déficit en la fase recesiva, asociado a un tope máximo conjunto del 0,75% del PIB; además, la extrema rigidez en el destino de los excedentes solo tiene sentido en un contexto en que la deuda en relación con el PIB es excesivamente elevada.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, A.; PERROTI, R. (1996): "Fiscal Discipline an the Budget Process", *The American Economic Review*, 86 (2), pp. 401-407.
- ANDERSON, B.; MINARIK, J.J. (2006): "Design Choices for Fiscal Policy Rules", *OECD Journal on Budgeting*, 5 (4), pp. 195-208.
- BRENNAN, G.; BUCHANAN, J.M. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press.
- CAAMAÑO ALEGRE, J.; LAGO PEÑAS, S. (2009): "Evolución y problemas del marco de estabilidad presupuestaria en España: especial referencia a las haciendas autonómicas", en: *Estudios en Memoria de Don César Albiñana García-Quintana*, III. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CASTAÑEDA FERNÁNDEZ, J.E. (2009): "Ha seguido España una regla de Taylor fiscal en el último ciclo económico", *Presupuesto y Gasto Público*, 57, pp. 155-176. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- DEBRUN, X. *et al.* (2008): "Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union", *Economic Policy*, (April), pp. 297-362.
- DE LA FUENTE, A. (2010): "El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195 (4), pp. 91-138. Instituto de Estudios Fiscales.
- FERNÁNDEZ BENITO, A.; IGLESIAS QUINTANA, J.; MORANO LARRAQUETA, M. (2010): "La presupuestación después de la crisis", *Presupuesto y Gasto Público*, 59, pp. 117-135. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- FERNÁNDEZ LLERA, R.; MONASTERIO ESCUDERO, C. (2010): "¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195 (4), pp. 139-163. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R. (2011): *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Madrid: Ciro. (Edición original de 1979).
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. (2003): "El Estado y las Haciendas Territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria", *Revista de Estudios Regionales*, 66, pp. 19-39.

- HAUPTMEIER, S.; SÁNCHEZ FUENTES, A.J.; SCHUKNECHT, L. (2011): "Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area", *XVIII Encuentro de Economía Pública*. Málaga.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2010): "El papel de la política fiscal en la crisis económica", *Presupuesto y Gasto Público*, 59, pp. 39-54. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- KRUGMAN, P. (2008): *Optimal Policy in a Liquidity Trap*. <www.princeton.edu>.
- LAGO PEÑAS, S. (2005): "Evolving Federations and Regional Public Deficits: Testing the Bailout Hypothesis in the Spanish Case", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23 (3), pp. 437-454.
- PUY FRAGA, P. (1996): *Economía política del Estado constitucional. Fundamentos de economía constitucional*. Barcelona: Cedesc Economía.
- SCHICK, A. (2003): "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", *The OECD Journal on Budgeting*, 3 (3), pp. 7-34.
- TER-MINASSIAN, T. (2006): "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline", *OECD Journal on Budgeting*, 6 (3), pp. 111-121.